

# KESIAPAN MASYARAKAT DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG

Leo Agustino<sup>1</sup>

## Abstract

*The system of Directly Regional Head Election (Pilkada) will be held in Indonesia constitute the expected process to enhance the quality of democratization in this country. Nevertheless there is still a hesitation related to opinion about unreadiness of public to be involved in pilkada. This paper put the public Indonesian factual practices forward to neutralize the hesitation. There are some theoretical approach explained as tool of analysis to predict the active actualization of voters behavior in Indonesia.*

Kata kunci : *pilkada, demokratisasi, partisipasi politik, kesiapan pemilih dan perilaku pemilih.*

Zaman *Renaissance* (yang berarti kelahiran kembali <Re = kembali, Naitre = lahir >) memberikan makna yang mendalam dalam sejarah filsafat politik Barat khususnya pada peranannya yang begitu luar biasa pentingnya sebagai tempat persemaian benih pemikiran-pemikiran filsafat politik Abad Pencerahan (*Enlightenment*). Salah satu benih yang terlahir dari rahim *Renaissance* adalah mewujudnya paham liberal (liberalisme), yang dikemudian hari kelak melahirkan dua keturunan sebagai embrio modernisme saat ini. Keturunan tersebut kita kenal, *pertama*, sebagai liberalisme ekonomi, yang berujung pada kapitalisme; dan keturunan *kedua*, kita kenal sebagai liberalisme politik, yang saat ini kita sebut dengan demokrasi.

Liberalisme politik atau demokrasi pada zaman *Renaissance* pada dasarnya merupakan penemuan kembali kebebasan warga yang selama tujuh abad (mulai Abad 7 M-14 M) pernah tenggelam dalam kebesaran pemikiran-pemikiran yang berwarna hegemonik dan kooptasi. Kebebasan pada zaman Mediavel merupakan barang langka dan mahal sehingga *civil liberties* dan *political right* yang seharusnya melekat pada diri setiap warga negara hilang dalam tindaklaku dan perilaku masyarakat saat itu. Warga masyarakat hanya menjadi objek kegiatan penguasa demi keuntungan, keberlimpahan, dan legitimasi mereka.

Konon di Yunani Kuno dulu, jauh sebelum zaman Mediavel, kebebasan warga masyarakat dalam berpolitik -baik dalam konteks *civil liberties* dan sedikit *political right*— lebih mewujud

---

<sup>1</sup> Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (Untirta), Serang, Banten. Email: leoagustino@yahoo.com

dibandingkan dengan pada Abad Pertengahan itu, walau dengan derajat yang agak berbeda. Setiap warga negara dalam sebuah Negara-kota (*Polis*) diperkenankan untuk berpartisipasi langsung pada parlemen (*Ecclasia*), mereka membuat ketetapan bersama-sama dalam Dewan Limaratus, mereka menunjuk Pejabat Utama (Sepuluh Jenderal) dan Hakim Agung secara langsung; yang itu semua dilakukan demi kebaikan dan kebahagiaan bersama (warga masyarakat dan warga negara), dan bukan demi kebaikan dan kebahagiaan para penguasa. Gejala *direct democracy* yang seperti tergambar dalam ilustrasi Demokrasi Yunani Kuno seketika muncul manakala kebebasan politik digugat oleh individu-individu Abad Pertengahan yang sudah gerah dan mual dengan perilaku penguasa yang terlalu memagari kebebasan (berpolitik) mereka. Karenanya, ketika koridor kebebasan terbuka lebar bagi lading kebebasan berpolitik (dan berekonomi), maka secara serta merta romantisme warga akan Demokrasi Yunani Kuno menjadi bayangan imajiner yang perlu diberlakukan kembali. Namun sayangnya, Polis yang hanya didiami oleh kurang lebih 300 ribu jiwa itu sudah tidak ada. Yang ada sekarang ini ialah Negara-bangsa (*nation-state*) yang sama sekali berbeda dengan Polis, baik dari jumlah penduduk, luas wilayah, kerapatan sosial, hingga diferensiasi pekerjaannya. Jalan keluar yang mungkin untuk mewujudkan Demokrasi Yunani Kuno dalam konteks kekinian ketika itu ialah melalui apa yang disebut dengan demokrasi perwakilan, *representative democracy*.

## **KEBERATAN AKAN PEMILIHAN REPRESENTASI**

Jikalau tak terjadi perubahan ekonomi-politik yang signifikan pada tahun 1998, maka demokrasi perwakilan --lembaga suksesi kepemimpinan— akan tetap menjadi institusi yang sangat mapan hingga saat ini. Tapi untung saja perubahan konstelasi politik internasional sejak 1989 dengan runtuhnya dinding pemisah Barat dan Timur, lahirnya negara-negara baru di Asia dan Eropa akibat runtuhnya Uni-Soviet, dst., sehingga memberi implikasi positif terhadap perpolitikan dunia. Mulai dari pemilihan presiden baru di negara-negara baru hingga tuntutan-tuntutan akan perbaikan pelayanan oleh pemerintah.

Berkaitan dengan tuntutan akan perbaikan pelayanan ini pulalah, salah satunya, yang menyebabkan lahirnya tuntutan akan desentralisasi dalam pelebagaan liberalisasi politik di tingkat lokal. Dengan argumentasi agar pelayanan publik dapat diberikan secara cepat, sesuai dengan keinginan warga masyarakat dengan kultur yang serbaneka, hingga interaksi yang intens dengan masyarakat lokal, maka UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

diberlakukan. Bukan hanya pelayanan publik yang mendapatkan penggugatan-penggugatan atas kinerjanya selama Orde Baru tetapi juga tuntutan-tuntutan berdatangan pada sistem pemilihan umum yang selama ini diberlakukan. Masyarakat menuntut pemilihan presiden secara langsung sebagai perwujudan sistem presidensil yang negara-bangsa ini terapkan.

Demokrasi perwakilan sebagai aplikasi politik modern merupakan konsekuensi logis dari perkembangan entitas negara yang diikuti oleh semakin membesarnya jumlah penduduk —dalam suatu negara—, (relatif) bertambah luasnya wilayah suatu negara, dan semakin kompleksnya persoalan-persoalan yang harus dihadapi oleh negara tersebut. Karenanya, dalam suatu sistem pemerintahan perwakilan tidak semua masyarakat (dalam suatu negara) akan ikut serta secara langsung dalam proses perencanaan, pembuatan, serta pengambilan keputusan. Hanya sebagian kecil dari warga negara yang melakukan peran utama tersebut. Kenyataan ini tentunya menimbulkan pertanyaan mendasar yang selalu menjadi isu sentral dalam kehidupan bernegara, sebenarnya siapa saja yang paling berhak menjadi wakil dari seluruh rakyat yang ada dalam negara tersebut? Dan, mekanisme atau prosedur seperti apa yang dapat memenuhi kebutuhan keterwakilan ini?

Persoalan sekaligus pertanyaan di atas dalam sistem politik mutakhir coba dijawab dengan sebuah konsep yang disebut dengan sistem pemilihan umum (*general elections*). Dalam kerangka demokrasi modern saat ini ada tiga elemen yang menghubungkan sistem pemilihan umum dengan kerangka *representativeness*. Komponen utama —*pertama*, sekaligus elemen dasar-- bagi terwujudnya demokrasi modern pastilah persaingan yang adil (*fairness competition*). Logika utama dalam konteks kompetisi yang adil secara logis akan memberikan dan membuka peluang bagi setiap individu untuk dapat mencalonkan dirinya, atau pun orang lain, sebagai wakil dari kelompok, golongan, agama, etnis, atau lainnya. Juga, melalui mekanisme kompetisi yang adil akan diperoleh wakil-wakil rakyat yang kredibel, kapabel, dan kompeten dibidangnya masing-masing (berkualitas). Logikanya, siapa yang terbaik maka dialah yang bakal terpilih menjadi wakil rakyat.

Komponen *kedua*, partisipasi politik, sebuah mekanisme yang memungkinkan setiap individu untuk berperan serta dalam menyeleksi calon wakil-wakil rakyat. Elemen terakhir, kebebasan untuk menggunakan hak-hak politik (*political rights*) dan kebebasan sipil (*civil liberties*) (Raymond D. Gastil, 1993). Pada dasarnya, *political rights* dan *civil liberties* merupakan kondisi yang diperlukan bagi terlaksananya dua pranata (elemen) sebelumnya.

Negara-negara demokrasi modern yang mengedepankan keterwakilan masyarakat, pemilihan umum ternyata tidak sekadar untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di parlemen atau badan legislatif semata tetapi juga untuk memilih seorang pemimpin di lembaga eksekutif, yaitu: presiden. Pada mulanya, hanya sistem presidensial yang mengisyaratkan pemilihan presiden langsung, namun dalam perkembangannya kemudian, beberapa negara yang menganut sistem parlementer mengisyaratkan pula pemilihan presiden langsung, yang kemudian dalam analisis Lijphart (1994) dijadikan karakteristik utama bagi penggolongan negara-negara "Sistem Semi-Presidensial", seperti: Prancis, Finlandia, Austria, Irlandia, Islandia, Jerman, dan Portugal. Secara teoretik dapat diambil suatu kesimpulan bahwa sistem pemilihan presiden merupakan suatu prinsip pokok yang membedakan sistem presidensial dengan sistem parlementer.

Sistem presidensial berkaitan erat dengan konsep pemilihan presiden langsung oleh masyarakatnya atau sering disebut dengan istilah *direct popular vote*. Dalam kerangka sistem pemilihan presiden langsung terkandung makna substansial, yakni: (a) penciptaan *equilibrium checks and balances* antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif; (b) *direct responsible to the people*, yang diharapkan mampu menciptakan kondisi yang diperlukan bagi pemerintahan yang *legitimate*; dan (c) penyelenggaraan pemerintahan yang stabil karena kontrol dan legitimasi.

Namun sayang, gambaran teoretik mengenai sistem perwakilan dan sistem pemilihan presidensial tidaklah seindah kenyataannya. Sistem pemilihan presiden di Indonesia yang pada masa Orde Baru diatur dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 6, menyatakan bahwa, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan suara terbanyak." Hal ini sudah menunjukkan kesalahan dalam diri sistem presidensial yang tengah kita jalankan. Untuk memahami pernyataan tersebut, perlu kiranya kita untuk memahami lahirnya pemikiran-pemikiran yang mengkristal ketika pasal tersebut dituliskan dalam UUD 1945 --dalam sidang BPUPK[I] tahun 1945--.

Prof. Soepomo, ketua panitia kecil penyusunan UUD RI, menjelaskan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden didasarkan atas pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara yang berpaham kekeluargaan (integralistik) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah badan yang menyelenggarakan paham tersebut secara institusional, karena ia merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, majelis inilah yang memiliki kewenangan akhir dalam mewujudkan kedaulatan rakyat Indonesia dengan sepenuhnya.

Konsekuensi dari pemikiran tersebut berhubungan dengan fungsi pokok MPR, yakni: memilih presiden dan wakil presiden, memberikan mandat pemerintahan kepada presiden terpilih, dan meminta pertanggungjawaban dari mandataris --baik pada akhir pemerintahan ataupun pada saat-saat khusus--.

Ada beberapa kritik yang muncul kemudian atas sistem pemilihan presiden dan wakil presiden berdasar UUD 1945. *Pertama*, pemilihan presiden (dan wakil presiden) yang dilakukan oleh MPR merupakan bentuk penyimpangan dari sistem presidensil. Ketiadaan suatu konsep yang baku dalam praktik kepolitikan dan ketatanegaraan mengenai hal tersebut menjadikan sistem Pemilu akan sangat tergantung pada kondisi obyektif suatu negara, termasuk dinamika politik yang ada didalamnya. Di Indonesia, misalnya, sistem presidensil juga mengalami modifikasi (baca: penyimpangan), diantaranya ialah: dipilihnya presiden oleh MPR, dan bukan secara langsung oleh rakyat; serta dapat di jatuhkannya presiden oleh MPR secara politis. Namun demikian, pertimbangan dalam sistem kepolitikan dan ketatanegaraan tersebut seharusnya tetap berada dalam koridor demokrasi. Unsur-unsur demokrasi yang terdapat dalam sistem presidensil akhirnya justru menjadi hilang pada saat penyimpangan ini dilakukan. Pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat merupakan unsur yang paling penting dalam sistem presidensil, dan sekaligus juga merupakan kelebihan dari sistem ini dimana rakyat memiliki kontrol secara langsung atas presiden yang dipilihnya. Dengan dipilihnya presiden oleh MPR, maka legitimasi presiden akan sangat bergantung pada MPR bukan pada rakyat pemilih. Di sisi lain, dalam sistem presidensil yang dianut oleh Indonesia, parlemen tidak dapat memberikan warna politik secara langsung pada kekuasaan eksekutif, karena ia berbeda dengan sistem parlementer yang kabinetnya merupakan cerminan kekuatan politik dalam parlemen.

*Kedua* --berkaitan dengan kritik yang pertama- persoalan yang muncul kemudian adalah dari sisi keterwakilan. Apakah tepat meletakkan suara kurang lebih 200 (dua ratus) juta jiwa rakyat pemilih dilembagakan (hanya) kepada 700 orang (anggota MPR), untuk memilih mandatarisnya? Atau dalam konteks pemilihan kepala daerah langsung, apakah tepat meletakkan suara rakyat pemilih hanya pada kepada 100 orang anggota DPRD, misalnya. Pemilihan presiden secara langsung diyakini oleh banyak orang sebagai suatu mekanisme yang paling sesuai dari sudut pandang demokratis. Apalagi ditambah dengan argumentasi pertama, yaitu: bahwa dalam sistem presidensil yang dianut oleh Indonesia kedudukan legislatif relatif independen terhadap eksekutif. Maksudnya, dipilihnya presiden oleh mayoritas suara di MPR yang tidak memiliki

kontrol secara langsung terhadap eksekutif akan menjadi mekanisme yang kontra-produktif dalam upaya mewujudkan mekanisme *checks and balances* dalam sistem politik dan atau bahkan sistem ketatanegaraan di Indonesia.

*Ketiga*, sejarah ketatanegaraan dan kepolitikan di Indonesia membuktikan bahwa sistem pemilihan presiden dan wakil presiden bergaya UUD 1945 membuka peluang yang sangat lebar bagi terjadinya manipulasi kedaulatan rakyat oleh pemegang kekuasaan dominan dalam elite politik. Contoh yang sangat sering kita dengar adalah membudayanya *money politics* dalam parlemen. Orang yang berencana untuk menjadi pemimpin eksekutif akan dengan mudah dan murah mengakali perolehan suara dengan kekuatan uang di parlemen. Bila satu wakil rakyat yang berjumlah tujuh ratus orang, setengahnya plus satu disogok untuk memilih dirinya atau wakilnya, maka secara mayoritas ia dapat menjadi presiden, walaupun pilihan itu bukan representasi keinginan masyarakat. Kritik ini pula yang mendorong keinginan akademisi, peneliti, LSM, dan pelbagai pihak untuk meminta pemerintah menyelenggarakan pemilihan presiden secara langsung. Karena dengan sistem pemilihan presiden secara langsung inilah penyakit *money politics* -setidaknya-- dapat diredam.

## **TANTANGAN DAN PELUANG AKAN PILKADA LANGSUNG**

Keberhasilan penyelenggaraan pemilihan presiden secara langsung -tahap pertama-- ternyata menyita perhatian banyak warga masyarakat. Sejalan dengan tuntutan akan otonomi/desentralisasi yang lebih *real* masyarakat kini menuntut pula diberwujudkannya pemilihan kepala daerah langsung - gubernur, bupati, dan walikota—. Namun demikian, bukan berarti tuntutan akan perubahan sistem demokrasi perwakilan dengan sistem pemilihan langsung tidaklah dengan kendala. Ada banyak kendala tantangan yang telah menganga lebar dihadapan kita, *pertama*, sistem pemilihan kepala daerah langsung akan melemahkan kedudukan DPRD. Karena diasumsikan dengan legitimasi yang besar dari rakyat pemilihnya, kepala daerah terpilih akan memiliki kedudukan dan legitimasi yang sangat kokoh terhadap DPRD -- yang pada akhirnya akan memperlemah kedudukan DPRD terhadap kepala daerah-- . Pengalaman buruk pada masa Orde Baru dimana kepala daerah memiliki kekuatan yang sangat besar dibandingkan dengan DPRD membuat (sebagian) elite politik kita enggan untuk menerima sistem pemilihan kepala daerah secara langsung.

*Kedua*, sistem pemilihan kepala daerah langsung akan memakan biaya yang sangat besar, karena paling tidak KPUD harus melakukan dua pemilihan umum berskala lokal, yakni pemilihan gubernur, dan pemilihan bupati/walikota yang kedua-duanya (satu paket). *Ketiga*, munculnya persaingan antara calon independen dan calon partai. Terakhir *keempat*, (lagi-lagi) rakyat dianggap belum siap untuk melaksanakan pemilihan presiden secara langsung.

Bila dielaborasi lebih dalam mengenai tantangan akan pemilihan kepala daerah langsung, maka penulis berargumentasi bahwasannya keempat alasan itu merupakan peluang atau dapat dipecahkan secara teoretik maupun secara logika-rasional.

Hal yang *pertama*, persoalan melemahnya kedudukan DPRD. Meningkatnya legitimasi kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat pemilih (*voters*) tidak berakibat langsung pada pelemahan posisi/kedudukan DPRD. Legitimasi kepala daerah yang kuat memang merupakan satu hal yang menjadi tujuan pokok dari sistem pemilihan ini. Namun bukan berarti DPRD akan menjadi lemah, justru ia akan tetap bisa berperan dalam memberikan arahan dan pengawasan terhadap kinerja kepala daerah (karena itulah fungsinya), melalui wewenang-wewenang yang secara konstitusional dimilikinya. Perubahan yang justru akan ditimbulkan dari pemilihan kepala daerah langsung justru terciptanya kondisi yang lebih baik bagi pelaksanaan *checks and balances* dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, karena DPRD semakin tidak diberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan yang ada padanya.

Hipotesis lainnya dari melemahnya kedudukan DPRD ialah berkurangnya peran dan fungsi DPRD sebagai lembaga yang memilih kepala daerah justru merupakan perubahan mendasar dalam perbaikan sistem politik di Indonesia. Dalam sistem pemerintahan lalu fungsi DPRD memang tidak akan sama lagi dengan apa yang ada pada konstitusi saat ini, pada derajat tertentu. Hal ini bahkan akan secara tegas mengonsentrasikan fungsi legislasi dan fungsi kontrol DPRD pada kepala daerah.

Relasional antara kepala daerah dan DPRD yang berkait dengan laporan pelaksanaan tugas atau pertanggungjawaban yang selama Orde Baru dipraktikan pun perlu dilihat kembali. Karena pertanggungjawaban kepala daerah sebagai "mandataris" DPRD pada masa akhir jabatan tidak menimbulkan konsekuensi (hukum) apapun terhadap jabatannya. Oleh karena itu, dari segi efektifitas sistem pertanggungjawaban seperti itu sebenarnya tidak dibutuhkan.

*Kedua*, tantangan akan pendapat yang mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah langsung akan memakan biaya yang sangat besar. Sistem pemilihan kepala daerah langsung yang

ideal memang akan mengeluarkan biaya yang relatif lebih besar bila dibandingkan dengan pemilihan kepala daerah tidak langsung. Logikanya ialah dalam pemilihan kepala daerah tidak langsung pemilihan hanya dilakukan oleh DPRD semata, sedangkan pemilihan kepala daerah langsung dilakukan dengan mengikut sertakan partisipasi publik sehingga pembuatan surat suara hingga biaya operasional bagi panitia pelaksana pemilihan kepala daerah langsung menjadi bagian yang integral dengan Pilkada ini.

*Ketiga*, persaingan antara calon dari partai dan calon independen menjadi perselisihan yang justru menyudutkan kepentingan publik. Karena dalam mekanisme yang hanya membuka kesempatan bagi calon kepala daerah dari pintu partai politik pada dasarnya justru menerbelakkan calon pilihan rakyat arus bawah/akar rumput (*grass-roots*). Hal ini disebabkan calon kepala daerah yang akan dipilih rakyat boleh jadi bukanlah orang yang berasal dari keinginan mereka. Dalam mekanisme ini kemunculan calon kepala daerah hanya mungkin melalui pencalonan oleh partai di daerah yang juga merupakan kepanjangan tangan (titipan) dari elite partai pusat sebagai institusi yang banyak menentukan kiprah partai-partai di tingkat lokal. Dengan demikian, pemilihan langsung oleh rakyat menjadi tak sepenuhnya bermakna oleh karena mereka memilih calon-calon yang tidak diproses melalui "kelembagaan" arus bawah atau akar rumput partai. Idealnya ialah dibuka kesempatan kepada calon kepala daerah yang independen sehingga calon-calon kepala daerah pilihan rakyat arus bawah atau akar rumput terepresentasikan. Logikanya, setiap warga negara/masyarakat mempunyai hak yang sama untuk menjadi menjadi pemilih maupun individu yang dipilih. Artinya setiap warga —baik dari partai politik maupun independen-- dapat saja mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dengan ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan yang ditentukan KPUD kelak, tentunya.

*Keempat*, tantangan akan asumsi belum siapnya rakyat pemilih (*voters*) untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah langsung. Argumen ini sebenarnya tidak lagi relevan untuk diangkat pada saat proses demokratisasi dan proses pendewasaan politik masyarakat seperti saat ini. Bila kita lakukan eksperimen atau penelitian kecil mengenai ketidaksiapan rakyat pemilih yang diukur dari kesiapan mental dan intelektualitas (dengan indikator jenjang pendidikan formal), maka hal itu hanyalah suatu penglihatan yang sangat tidak jernih dan merendahkan kapasitas politik masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Kenyataan di lapangan telah membuktikan bahwa rakyat Indonesia memiliki pengalaman memilih secara langsung, walau dengan derajat yang berbeda, yang sangat baik dan demokratis --oleh masyarakat yang



tinggal di desa-desa-- ketika pemilihan kepala desa/kuwu; dan kenyataan membuktikan bahwa lebih dari 80 persen rakyat Indonesia tinggal di daerah perdesaan yang bertingkat pendidikan dasar, ini artinya masyarakat kita lebih berpengalaman dalam melaksanakan pemilihan secara langsung dibandingkan dengan pemilihan tidak langsung.

Bila akses informasi yang menjadi parameter kesiapan masyarakat, maka data dari Biro Pusat Statistik (BPS) tahun 1997 membuktikan sebaliknya. Pada tahun 1997, hasil survey BPS mengungkapkan bahwa masyarakat Indonesia yang berusia sepuluh tahun atau lebih yang mendengarkan radio berjumlah 59,17 persen; yang menonton televisi berjumlah 78,22 persen; dan yang membaca koran/majalah berjumlah 22,38 persen. Persentase tersebut akan bertambah besar apabila yang dihitung hanya orang-orang yang mempunyai hak pilih dalam pemilihan kepala daerah (usia minimal 17 tahun atau telah menikah < ? >), dengan asumsi, semakin dewasa usia seseorang maka semakin besar pula kebutuhan akan informasi dan semakin luas pula peluang akses informasinya. Selain fakta di atas, hasil survey BPS juga menunjukkan tingkat literasi yang tinggi terhadap total penduduk Indonesia per tahun 1999, yakni diangka 89,42 persen. Artinya, bila ada tuntutan tingkat *melek* huruf (literasi) dari para *voters* yang memadai dalam suatu sistem pemilihan kepala daerah langsung, maka rakyat pemilih pada dasarnya sudah memenuhi persyaratan tersebut.

Dengan pelbagai kenyataan di atas, sebenarnya tidak ada lagi argumen yang cukup kuat untuk menyatakan bahwa rakyat pemilih belum siap untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah langsung. Kalau yang dimaksud dengan belum siapnya masyarakat adalah elite-elite politik, maka hal itu mungkin lebih mendekati kenyataan. Terlalu lama rakyat pemilih di daerah dipinggirkan peranannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara oleh penguasa atau elite-elite politik dan pemerintahan, sehingga wajar saja apabila penguasa atau elite-elite politik dan pemerintahan yang selama ini lebih dekat dengan kekuasaan masih dibayang-bayangi oleh pemikiran-pemikiran pesimis terhadap rakyatnya, yang secara konstitusional adalah pemilik kedaulatan yang sah dari republik ini.

## **PERILAKU PEMILIH**

Dalam khazanah ilmu politik untuk memahami perilaku pemilih (*voting behavior*) digunakan tiga pendekatan utama, ialah: *pertama*, pendekatan sosiologis yang dipelopori oleh Seymour Martin Lipset, Paul F. Lazarsfeld, Berelson Bernard, Harel Gaudet, yang kemudian kita kenal dengan istilah *Columbia's Schools*; *kedua*, pendekatan psikologis yang dikembangkan oleh Donald E. Stokes, Angus Campbell, Warner Miller, dan Phillip E. Converse, yang diistilahkan dengan *Michigan's schools*; dan terakhir pendekatan rasional (*rational choice theory*).

Sebelum membahas perilaku pemilih dengan menggunakan tiga pendekatan tersebut perlu kiranya dibahas pula mengenai pengertian dasar yang memayungi konsep *voting behavior*, yaitu: partisipasi politik. Partisipasi politik menurut Huntington dan Joan Nelson (1994) adalah suatu sikap politik yang mencakup segala kegiatan atau aktivitas (*action*) yang mempunyai relevansi politik ataupun hanya mempengaruhi pejabat-pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan pemerintah. Serupa pula dengan apa yang diterangkan oleh Huntington dan Nelson, Rasinski, dan Tyler (1986) pun mengungkapkan bahwa inti dari partisipasi politik adalah tindakan masyarakat yang dapat mempengaruhi keputusan politik. Asumsinya ialah orang yang paling tahu tentang suatu keinginan tentulah individu atau masyarakat (lokal) itu sendiri. Oleh karena itu, partisipasi politik masyarakat sangat berperan dalam menentukan arah kebijakan yang akan dibuat pemerintah, karenanya peran aktif dari rakyat pengguna atau pemanfaat kebijakan perlu diejawantahkan melalui institusi partisipasi (politik) tersebut. Ini artinya segala bentuk partisipasi, baik material maupun immaterial, akan menentukan arah kemajuan masyarakat itu sendiri.

Menurut David F. Roth dan Frank L. Wilson (1976) ada empat kategori derajat partisipasi publik dalam hal politik, yaitu: *apolitik*, warga pemilih yang apatis atas pemilihan-pemilihan yang diselenggarakan oleh pemerintah sehingga ia menarik diri partispai politik itu sendiri; *pengamat*, yang mengorientasikan dirinya pada kehadiran dirinya pada rapat-rapat umum, mengikuti perkembangan politik melalui media masa, pemberi suara dalam pemilihan umum; *partisipan* --jumlahnya lebih banyak dari dua kategori sebelumnya--, adalah rakyat pemilih yang bertugas atau petugas kampanye, anggota aktif dari suatu partai atau kelompok kepentingan, dan seterusnya; *aktivis*, pejabat partai penuh waktu atau pemimpin partai atau kelompok kepentingan. Hal serupa dijelaskan pula oleh Barber (1969), dengan unit analisis yang sedikit berbeda, dengan istilah tingkat intensitas partisipasi politik individu. Maksudnya, intensitas partisipasi individu dapat digolongkan ke dalam dua kategori besar, yakni: partisipasi politik yang intensif dan

partisipasi politik yang tidak intensif. Partisipasi yang intensif, menurutnya, berkaitan dengan kegiatan individu dalam partai politik, kelompok kepentingan, dan atau kelompok penekan; sedangkan partisipasi yang tidak intensif berkaitan dengan pemilihan umum. Intensitas partisipasi politik individu tersebut akan sangat dipengaruhi oleh: *resources*, *skill*, *money*, dan *knowledge* yang dimiliki oleh masing-masing individu.

Tidak jauh berbeda dengan apa yang dipaparkan oleh Barber, menurut Ramlan Surbakti (1992) bahwa partisipasi sebagai suatu kegiatan politik dapat dibedakan menjadi dua, yakni: partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Partisipasi aktif, bila merujuk pada Roth dan Wilson, (bisa) diilustrasikan sebagai kelompok pengamat, partisipan, dan aktivis; sedangkan individu berpartisipasi pasif adalah mereka-mereka yang apolitik, atau dalam bahasa Ramlan Surbakti adalah suatu kegiatan atau tindakan masyarakat yang menaati, menerima, dan atau melaksanakan apa saja setiap keputusan yang dibuat pemerintah. Sebagai sebuah bentuk kegiatan, partisipasi menurut Milbrath dan Goel (1977) dibagi menjadi empat kategori, yakni: *apatis*, orang tidak berpartisipasi dan menarik diri dari proses politik; *spektator*, orang yang setidaknya-tidaknya pernah ikut memilih dalam pemilihan umum; *gladiator*, mereka-mereka yang secara aktif terlibat dalam proses politik; dan *pengritik*, yakni individu yang melakukan partisipasi dalam bentuk nonkonvensional. Partisipasi nonkonvensional atau tak konvensional, merujuk pada teori Gabriel A. Almond, adalah kegiatan (individu atau masyarakat) yang dapat berupa pengajuan petisi, berdemonstrasi, konfrontasi, mogok, tindakan kekerasan terhadap harta benda (pengrusakan, pengeboman, pembakaran, dll.), tindakan kekerasan terhadap manusia (penculikan, pembunuhan, dll.), bahkan hingga perang gerilya dan revolusi sekalipun.

## **A. PENDEKATAN SOSIOLOGIS**

Partisipasi politik yang berlandas pada pendekatan sosiologis menekankan pada pentingnya peranan kelas (Marxian dan Weberian) atas preferensi seseorang. Pendekatan ini juga percaya bahwa kelas merupakan basis pengelompokan politik, sebab partai-partai politik tumbuh dan berkembang berdasarkan kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat yang berlainan karena kepentingan ekonominya masing-masing. Pada pendekatan ini partisipasi tidak hanya didasarkan pada perbedaan kelas tetapi juga amat dipengaruhi oleh: tingkat pendapatan seseorang, daerah tempat tinggal seseorang, pekerjaan seseorang, dll. khususnya yang berkait dengan sisi sosiologis.

Contoh klasik dari pendekatan ini diantaranya, ialah:

1. Masyarakat atau individu yang mengidentifikasi dirinya sebagai "orang kecil" akan memberikan suaranya pada calon-calon kepala daerah yang mempunyai *positioning* — dengan cara mengidentifikasikan dirinya seperti rakyat pemilih-- sebagai partai *wong cilik*;
2. Rakyat pemilih yang tinggal di sebuah daerah/bekerja di suatu kantor/bekerja di suatu tempat dan kebetulan daerah/kantor/tempat tersebut dikenal sebagai basis suatu kelompok tertentu, maka secara tidak langsung akan memilih calon-calon kepala daerah dari daerah tempat tinggalnya atau tempat dia bekerja.
3. Masyarakat atau individu yang berpendidikan tinggi akan memilih calon-calon kepala daerah yang mampu mengidentifikasikan diri pemilihnya sebagai orang-orang pintar atau cendekiawan.
4. Dilihat dari sisi pekerjaan, maka akan dapat ditarik sebuah kesimpulan yang menyatakan bahwa pemilih yang bekerja sebagai guru akan memilih calon-calon yang berasal dari golongan guru pula, para pegawai di kantor/dinas A akan berkecenderungan memilih calon-calon kepala daerah yang berasal dari lingkungan mereka sendiri, dst.
5. Calon-calon kepala daerah yang hendak dipilih oleh para pendekar (kelompok sosiologis) maka ia harus dapat mengidentifikasikan dirinya sebagai seorang pendekar pula, dan seterusnya.

## **B. PENDEKATAN PSIKOLOGIS**

Pendekatan ini menitikberatkan atas kelekatan seseorang terhadap calon tertentu oleh karena kedekatannya dengan agama yang dianut, etnisitas calon (atau dalam konteks ini asal daerah calon), atau pekerjaan orang tuanya, dll..

Contoh dari pendekatan ini diantaranya, ialah:

1. Keyakinan sosio-religius (*the socio-religious beliefs*), keyakinan keagamaan merupakan variabel yang sangat signifikan dalam mempengaruhi pilihan seseorang. Ilustrasi yang sederhana untuk menunjukkan hal ini dapat kita rujuk pada penelitian Geertz —walau dengan kasus yang berbeda--, menurutnya, kaum santri (yang memiliki keyakinan keislaman lebih kental dibandingkan dengan kaum abangan < atau pun priyai >) akan secara pasti memilih calon-calon kepala daerah yang diidentifikasi oleh rakyat pemilih sebagai *person* yang memiliki nilai keislaman yang lebih tinggi dibanding dengan calon kepala daerah

lainnya; sedangkan mereka-mereka yang mengidentikkan dirinya sebagai kaum abangan, ujar Geertz, akan memilih calon-calon kepala daerah dari kelompok abangan pula (atau bahkan non-Islam).

2. *Kedua*, pola kedaerahan. Dimisalkan ada dua calon kepala daerah, calon pertama dari Luar Kabupaten pemilihan (walaupun ia telah duapuluh tahun tinggal di sana) dan calon kedua dari kabupaten bersangkutan (variannya dapat dibesarkan di luar kabupaten pemilihan ataupun tidak); dan bila saya seorang pemilih berasal dari luar kabupaten yang kebetulan berasal sama dengan calon pertama, maka saya memilih calon kepala daerah pertama; begitu pula sebaliknya.
3. *Ketiga*, pola kepemimpinan, sangat dipengaruhi oleh pola/peran pemimpin di dalam masyarakat. Secara sederhana terdapat dua tipe pemimpin di dalam masyarakat Jawa: pemimpin birokratik-formal dan pemimpin non-formal. Biasanya, perilaku pemilih, khususnya masyarakat desa, sangat dipengaruhi oleh peran pemimpin non-formal, seperti: kyai, haji, guru, atau keturunan-keturunan darah biru daerah, dan lain sebagainya. Kembali merujuk pada Geertz, perilaku pemilih kaum santri akan sangat dipengaruhi oleh petuah dari kyai-kyai dan hajihajinya, sedangkan perilaku pemilih kaum abangan akan banyaknya dipengaruhi oleh peran guru. Bila para Kyai meminta santrinya untuk memilih seseorang atau para Guru meminta muridnya untuk memilih salah satu calon-calon kepala daerah tertentu dan itu dilakukan oleh para santri atau para murid, maka tindakan tersebut dapat dijelaskan dengan menggunakan pendekatan psikologis.

### C. PENDEKATAN RASIONAL

Pendekatan ketiga disebut juga dengan istilah pendekatan ekonomis, yang medasarkan pada logika untung rugi. Pendekatan ini menyatakan bahwa untuk memahami perilaku pemilih tidaklah jauh berbeda dengan memahami perilaku masyarakat di pasar --dalam menentukan pilihannya dalam berbelanja (*individual choice*)--. Pilihan politik (masyarakat) dan pilihan berbelanja masyarakat sangat ditentukan oleh *individual choice*. *Individual choice* yang diterangkan dalam pendekatan ini sangat pasti berdasar pada *rational choice* atau preferensi si pembeli. Artinya, bila si pembeli berniat untuk membeli suatu produk atau barang pastilah ia memilih produk atau barang yang terbaik diantara yang ada --dengan penilaian ekonomis--, bila barang yang dipilihnya ternyata tidak sesuai dengan keinginan si pembeli, maka secara spontan

dan rasional si pembeli tadi memilih produk atau barang lainnya —yang sesuai dengan keinginannya-- yang ada di pasar. Dikaitkan dengan perilaku politik masyarakat di Indonesia, khususnya di Banten, pada pemilihan kepala daerah langsung pun dapat dijelaskan seperti ilustrasi di atas. Gambarannya, manakala seorang calon kepala daerah menawarkan program-programnya pada rakyat pemilih, maka para pemilih (*voters*) akan menyandarkan tawaran program tersebut pada preferensi-preferensi atau kebutuhan-kebutuhannya ke depan. Dan, bila tawaran program ternyata tidak mampu mengejawantahkan keinginan para pemilih, maka dengan ringan hati para pemilih akan memilih calon-calon kepala daerah yang mampu mengejawantahkan keinginannya tersebut, atau paling tidak mendekati keinginan-keinginan atau kebutuhan-kebutuhannya ke depan.

Pendekatan-pendekatan yang telah dipaparkan di atas dapat digunakan untuk menganalisis perkiraan perilaku pemilih di daerah dalam proses pemilihan kepala daerah langsung. Pengamatan terhadap kondisi psikologis dan sosiologi serta rasionalitas masyarakat dapat menghantarkan kita pada gambaran mengenai prospek profil pemimpin seperti apa yang akan dipilih oleh masyarakat dan proses pemilihan yang bagaimana yang akan dilalui oleh setiap masyarakat dalam sebuah wilayah.

## **PENUTUP**

Menurut Robert A. Dahl (1999) sebuah pemerintahan yang demokratis akan menunjukkan kadar partisipasi rakyat tinggi, baik dalam memilih pejabat publik, mengawasi perilakunya, hingga menentukan arah kebijakan publik. Ujarnya lebih lanjut, kadar demokrasi suatu negara dapat ditentukan oleh dua hal, *pertama*, seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan arah kebijakan publik. Penentuan atau mempengaruhi kebijakan publik dalam literature ilmu politik dapat dilakukan melalui mekanisme partisipasi politik yang salah satunya melalui mekanisme pemilihan pejabat publik (kepala daerah) secara langsung, sehingga warga masyarakat dapat memilih secara langsung calon-calon yang dinilai oleh mereka sebagai individu yang dapat menangkap, mengapresiasi, hingga mengimplementasi aspirasi mereka ketika calon-calon itu telah menjadi pejabat publik. Dan, *kedua*, seberapa besar peranan warga masyarakat dalam menentukan siapa diantara mereka yang dijadikan pejabat publik. Dan, pemilihan kepala daerah (pejabat publik) secara langsung oleh rakyat pemilih menunjukkan semakin tingginya kadar demokrasi di negara ini.

## DAFTAR PUSTAKA:

- Agustino, Leo. 2002. "Pemilihan Presiden Secara Langsung Untuk Indonesia." *Analisis CSIS* XXXI (2): 246 - 260.
- Gastil, Raymon D. 1993. "The Competitive Survey of Freedom: Experiences and Suggestions" dalam Alex Inkeles (ed.). *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick: Transaction Publisher.
- Geertz, Clifford. 1989. *Abangan, Santri, Priyai dalam Masyarakat Jawa*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Huntington, Samuel P. dan Joan Nelson. 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Milbrath, Lester and M.L.Gole. 1977. *Political Participation*. Chicago: Rand McNally College Publishing Co.
- Rasinski, Kenneth A. and Tom R Tyler. 1986. *Political Behavior Annual* Vol. 1. Colorado: Westview Press.
- Simanjuntak, Marsilam. 1997. *Pandangan Negara Integralistik*. Jakarta: Grafiti.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.